

# DENETİM SİSTEMİ

**Erkan KARAARSLAN**

Muhasebat Kontrolörleri Derneği  
Yönetim Kurulu Başkanı

## I – GİRİŞ <sup>1</sup>

Denetim, yönetimin bir fonksiyonudur. Yönetim varsa, denetimde olmalıdır. Yönetimi, sadece bir kuruluşun sevk ve idaresi olarak algılamamak gerekir. Bireysel olarak insanın kendi kendini yönetmesi de söz konusudur. Kişi hayatını idame ettirecek çeşitli kararlar almakta ve bunu uygulamaktadır. Bu da basit şekliyle bir yönetimdir. Denetimin temelde iki amacı bulunmaktadır: Birincisi, aldığı kararların isabetli olup olmadığını, istenen ve beklenen sonuca ulaşıp ulaşılmadığını kontrol etmek; ikincisi ise kendi adına yapılan harcamaların ve tasarrufların doğruluğunu, gerçekliğini tespit etmektir.

Bireysel bazda ve özel kuruluşlarda olan ve olması gereken denetimin, kamuda yapılmaması düşünülemez, yani denetim kamuda da gereklidir. Kamuda denetim görünürde kurum için yapılıyor görünse de, aslında vatandaş adına yapılmaktadır. Çünkü kamu hizmetleri için yapılan harcamalar vatandaştan toplanan vergilerle karşılanmaktadır. Dolayısıyla nasıl ki, kişi kendi aldığı ve uyguladığı kararın ve adına yapılmak üzere üçüncü şahsa verdiği paranın hesabını soruyorsa, kendisinden toplanan paralarla yapılan harcamaların gerekliliğini ve doğru yapılıp yapılmadığını da denetlemek hakkına sahiptir ve bu toplum düzeni açısından zorunludur. Vatandaş, bu denetim hakkını şahsen değil, kamuda yeralan teftiş kurulları ve denetim birimleri aracılığıyla kullanır.

**Kamuda denetim, sadece usulsüzlük ve yolsuzluk bulmak, birilerine bunun sonucunda ceza vermek değildir.** Denetimin temel fonksiyonu alınan karar, yapılan düzenleme ve getirilen yeniliklerin kuruluşun amacına ulaşmasında katkı sağlayıp sağlayamayacağını belirlenmesi, düzeltme gayesiyle kusurların gösterilmesi, bunların tekrarına engel olunmasıdır. Denetim, yöneticinin kuruluşunun ne durumda olduğunu bilmesini sağlayarak, ona karar almasında yardımcı olur. Bu nedenle denetim sadece kamu kuruluşları için değil, özel kuruluşlar içinde yönetimin bir parçası olan vazgeçilmez bir unsurdur. Bugün birçok büyük şirketin kendi özel denetim birimi bulunmaktadır.

Denetim hizmetleri, uluslararası alanda “ayrı bir meslek” olarak kabul edilmiştir. 1972 Yılında ABD’de genel kabul görmüş denetim standartlarının birinci şartında; “denetim, denetçi adı verilen, gerekli teknik eğitimden geçmiş, mesleki yeteneğe sahip kişi ya da kişilerce yapılmalıdır” ifadesine yer verilmiştir.

Avrupa Birliği’nin denetim standartları ile ilgili olarak yayımlanan 8 No.lu Genelgesinin 4. maddesinde ise; denetçiler için istenen temel özellikler;

- Meslekle ilgili teorik eğitim görmüş olmak, meslekle ilgili pratik eğitim görmüş olmak,
- Devlet ya da devletçe yetki verilmiş bir kuruluş tarafından düzenlenen mesleki yeterlik sınavında başarılı olmak.

Şeklinde sıralanmıştır.

Amacı sadece usulsüz işlemlerin ortaya çıkarılması olmayan kamudaki denetimle ilgili olarak yapılacak düzenlemelerde, **denetimden beklenen sonuçlara ulaşılabilmesi için, üç hususun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.**

- Denetim elemanının görevini dış etkilere uzak ve baskı altında kalmayarak yapabileceği, özgür iradesi ile karar verebileceği bir ortamın sağlanması,

---

<sup>1</sup> Devlet Denetim Elemanları “Türk Denetim Sistemindeki Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri Raporu”ndan özetlenmiştir.

- Denetimin yönetime yol gösterici olabilmesi, alınan karar ve yapılan işlerin kuruluşun amacına uygun olup olmadığını denetleyebilmesi ve sonuçlarını ilgili makamlara ulaştırabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması,
- Mükerrer denetimin önlenerek, kaynak ve zaman kaybına sebep olunmaması.

Kamu denetiminde, yukarıda sıraladığımız **bu üç şartın gerçekleşmemesi durumunda, denetimden beklenen faydayı elde etmek mümkün olmayacağı gibi, aksine yolsuzlukların aklanmasına, legal hale gelmesine de sebep olacaktır.**

Denetim elemanının görevini dış etkilerden uzak ve baskı altında kalmayarak yapabileceği, özgür iradesi ile karar verebileceği bir ortamın sağlanmaması durumunda raporlar gerçek durumu yansıtmayabilecek, bunun yerine denetim elemanına baskı yapan yönetici konumundaki kişilerin veya başkalarının görüşü hakim olabilecektir. Dolayısıyla yolsuzlukların önlenmesinde veya alınan kararların yerinde olup olmadığının denetlenmesinde denetiminin etkisi azalacaktır. Bu ise vatandaşın devlete olan güvenini sarsacaktır.

Etkili bir kamu denetiminde, bağımsızlığın yanı sıra hazırlanan raporların dikkate alınması ve işleme konulması da önemli bir rol oynamaktadır. Titiz bir şekilde, hiçbir etki altında kalmadan hazırlanan ancak işleme konulmayan raporların, kuruma hiçbir faydası olmayacağı gibi, üstelik de zaman ve kaynak kaybı ortaya çıkacaktır. İşleme konulmayan veya hiç dikkate alınmayan raporlar zamanla, vatandaşta ve kamu çalışanlarında güvensizliğe; denetim elemanında ise isteksizliğe ve verim düşüklüğüne sebep olacaktır.

Denetim raporlarının dikkate alınmasında tavsiye niteliğindeki raporlar ile, hukuka aykırılık içeren raporların ayrılması gerekmektedir. Tavsiye niteliğindeki raporların hepsine karar alıcılar ve yöneticiler uymak zorunda değildir, ancak hukuka aykırılık içeren raporların mutlaka işleme konulması ve gereğinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

Denetim elemanının özgür iradesi ile karar verebileceği bir ortamın sağlanması, sonuçlarını ilgili makamlara ulaştırabilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının yanı sıra, etkili bir denetim için mükerrer denetimin önlenmesi de önem taşımaktadır. Çok zorunlu olmadıkça, aynı işlemlerin denetimi sadece bir birim tarafından yapılmalıdır. Aksi takdirde, kaynak ve zaman kaybına sebep olunabileceği gibi, denetlenenlerde bıkkınlık meydana gelebilecek, hatta aynı konuda farklı kararlar ortaya çıkabileceğinden denetime olan güven azalabilecektir.

**Sonuç olarak; bireyler ve özel şirketler için dahi söz konusu olan denetim, kamuda kaçınılmazdır.** Bir yerde yönetim varsa denetim de muhakkak vardır. Ancak denetimden beklenen sonuçlara ulaşılabilmesi için yukarıda belirttiğimiz hususlar dikkate alınmalıdır.

## **II- TÜRK TEFTİŞ VE DENETİM SİSTEMİNİN DURUMU<sup>2</sup>**

Mevcut teftiş ve denetim sistemi uzun süredir gerek yapılanması gerek fonksiyonları itibarıyla ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Yönetim ve denetim sistemi ve anlayışındaki çarpıklık ve yanlışlıklar söz konusu eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Ancak, teftiş kurulu ve denetim birimleri mensuplarının, nitelikleri, mesleki kariyerleri, teftiş ve denetimdeki gayret ve azimleri, tarafsız ve adil olmada gösterdikleri titizlikleri göz önüne alındığında bu eleştirilerin muhatabının öncelikli olarak bu meslek mensuplarının olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Teftiş idari nitelikte ve her yönetim kademesinde, üstlerin astlar üzerindeki kontrol faaliyetidir. Denetim ise, idareden bağımsız objektif bir değerlendirme fonksiyonudur. Ülkemizde denetim, idareden bağımsız bir fonksiyon olarak örgütlenememiştir. Yönetimlerin hesap verme anlayışı oluşmadığından denetim yeterli önemi kazanamamıştır. Öte yandan, farklı unvan ve statülerde çok sayıda denetim birimi oluşturulması, koordinasyonsuz, işbirliğinden uzak, görev çakışmalı ve çatışmalı bir yapı ortaya çıkarmıştır.

**Türk Teftiş ve Denetim Sistemindeki aksaklıklar şunlardır;**

---

<sup>2</sup> Maliye Bakanlığı Kontrolörlerince hazırlanan "Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması Raporu"ndan özetlenmiştir.

- Teftiş ve denetim birimlerinin bir kısmı, en üst amire veya yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlıdır (Amire bağlı olma ve emirle iş yapma ve idareye tabi olma esası).

- Denetim elemanı onay veya görevlendirme uyarınca iş yapabilmektedir. (Görevler amirden onay alınarak veya amirce görev verilerek yapılabilir).

- Denetim, idarelerin tüm karar ve işlemleri üzerinde değil, tekil işlemler bazında yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemektedir.

- Denetim, sistematik ve sürekli değil, kısmi ve belirsiz zamanlıdır.

- Denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmaktadır (Yönetimlerin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele alır).

- Denetim güvence vermemektedir (Üçüncü kişilere ve kamuoyuna denetimi altındaki idarenin faaliyetlerinin ve mali raporlarının doğruluğunu garanti etmez ve bu yönde sorumluluk üstlenmez).

- Denetimler risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi veya verilen görev üzerinde yoğunlaşmaktadır.

- Teftiş esas itibariyle hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya subjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenlerle teftiş, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

- Denetim raporlarının düzenlenmesi ve işleme tabi tutulması zaman alıcı ve çok aşamalı prosedüre tabidir. Teftiş, denetim ve soruşturma raporları denetim elamanının birden çok iş üstlenmesi, yazımda ve belgelendirmedeki zorluklar nedeniyle çok uzun bir zamanda (6 ay, bir yıl, iki yıl gibi) hazırlanabilmektedir. Raporların işleme konulmasının hukuki düzenlemelerle açık ve kesin biçimde belirlenmemiş olması ve idarenin yaklaşımından kaynaklanan diğer nedenlerle çoğu zaman raporlar doğrultusunda işlem tesisi mümkün olmamaktadır.

- Denetim sonuçları genelde kamuoyuna açık değildir.

- Mali denetim, bağımsız ve uzmanlığa dayalı olarak yürütülmemektedir. Maliye Bakanlığının mali denetimdeki rolü açık olarak tanımlanmamıştır. Kimlerin mali denetim yapacağı kanunlarda açık olarak belirtilmemiştir. İç denetim sistemiyle mali denetim konusu daha da karmaşık hale getirilmiştir.

- Teftiş kurulları ve denetim birimlerinin kendi aralarında ve bunlarla dış denetim organı arasında herhangi bir koordinasyon yoktur. Hatta aynı Bakanlık içerisindeki denetim birimleri arasında dahi koordinasyon, işbirliği ve iletişim dahi zayıftır.

- Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır.

- Müfettiş, Kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statüleri, görev tanımları ve bağımsızlıkları açık olarak belirlenmemiştir.

- Denetim elemanlarının idari göreve geçişi belli esaslara bağlanmamış olduğundan teftiş kurulları ve denetim birimleri idareye geçiş aracı olarak görülmektedir. Diğer taraftan pasif görev adına ve cezalandırıcı mahiyette idareden bu kurullara atama yapılabilmektedir. Bu nedenlerle meslek ve mesleki bağımsızlık zarar görmektedir.

- Teftiş ve denetim standartlara ve önceden hazırlanan rehberlere uygun olarak yürütülmemektedir. Her teftiş ve denetim birimi kendi mesleki eğitim ve teamüllerine göre hareket etmektedir.

- Denetim elemanları, yetki, statü, unvan ve özlük hakları yönünden birbirinden farklılaştırılmıştır. Bu nedenle çakışma ve çatışmalar mesleğe ve ülkeye zarar verecek boyutlarda olumsuz bir rekabete yol açmaktadır.

- Denetim birimleri, idarenin hiyerarşik yapısına paralel bir yetki ve statüye tabi kılındığından, denetim elemanları arasında hiyerarşik bir yapı ve denetimde mükerrerlik ortaya çıkmakta, yetki ve statü karmaşası yaşanmakta, birimler arasında meslek ve unvan taassubu artmakta ve bunların

sonucunda da denetimin bağımsızlığı ve saygınlığı zedelenmektedir.

- Siyasi ve idari amirlere bağlılık ve onlardan emir alma nedeniyle teftiş ve denetim sistemi siyasi baskı ve yönlendirmelere açıktır. Bazı güvencelere karşın siyasi amaçlar doğrultusunda kullanılma veya baskı görme riski yüksektir.

Teftiş ve denetim sistemimizin yukarıda belirtilen özellikleri ve Türk Kamu yönetiminde belirlenmiş hedefler, amaçlar ve bunları gerçekleştirmek için oluşturulmuş plan ve stratejilerin bulunmaması, yönetimlerin sorumlu ve hesap veren konumdan çıkmasına neden olmakta, denetimin önem ve etkinlik kazanmasını engellemektedir.

### III- DENETİM SİSTEMİNİN KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNUNDA OLDUĞU ÜZERE İÇ DENETİM VE DIŞ DENETİMDEN İBARET OLMASININ OLASI SUÇLARI<sup>3</sup>

Ülkemizde denetim sisteminin iç denetim ve dış denetim şeklinde yapılanması ve başka bir denetim birimi ve denetim şeklinin bulunmaması durumunda ortaya çıkacak aşağıdaki soruların sağlıklı bir cevabı bulunmamaktadır.

1- Vergi incelemesi ile uğraşan denetim elemanları grubu ne olacaktır? Vergi incelemesi devam edeceğine göre bu faaliyeti yürüten denetim elemanları mevcut görevlerinde istihdam edilmeye devam edilecektir. Bu hangi tür denetime girecektir?

2- İşlem bazında ve kişi odaklı olarak inceleme, denetim ve teftiş yapacak ünitelere ihtiyaç yok mudur? Cevap vardır ise bu ihtiyaç nasıl giderilecektir? İç denetimin olaylara tekil işlem bazında odaklanması söz konusu değildir. Dolayısıyla bu ihtiyaç iç denetçilerle mi karşılanacak yoksa ayrı bir yapılanma mı öngörülmektedir?

3- 4483 sayılı Kanun çerçevesinde memur soruşturması farklı seviyelerde yaptırılabilmesine karşın bu görev genellikle denetim elemanlarınca yürütülmektedir. Ülkenin buna olan ihtiyacı nedir? Bazı denetim/teftiş birimleri fiilen buna odaklanmaktadır. Bu işlemleri kim yapacaktır?

4- Mevcut sistemimizde dış denetim yapan denetim ve teftiş birimleri vardır. Örneğin Maliye Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Sanayi Bakanlığı vb.ne ait denetim/teftiş birimleri. Bunların yürüttükleri dış denetim fonksiyonunun ele alınmasına ihtiyaç vardır. Bu görevler ne olacaktır?

5- Yerel yönetimlerin vesayet denetiminin nasıl sürdürüleceği açık değildir. Bu olgunun tartışılması ve cevaplanması gerekir. Bunu hangi denetim sistemi karşılayacaktır? Yoksa anayasal bu denetim yapılmayacak mıdır? Yerelleşmeden denetimsiz yerel otoriteler mi anlaşılacaktır?

6- Maliye Bakanlığının kendi fonksiyonları ve kamunun geneline dönük denetimine ihtiyaç var mıdır? Yoksa her değerlendirme kurum içerisinde mi çözümlenecektir. 5018 sayılı Kanunda ve ilerleme raporlarında Maliye Bakanlığının denetimlerine engel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu gerçekten bir ihtiyaç mıdır? Yoksa hiçbir fonksiyonu olmayan bir durum olarak mı değerlendirilmektedir. Bu hususun cevaplanması gerekir.

7- Maliye Bakanlığı kamu hesaplarına garanti vermelidir. Zira uluslararası terminolojide iç denetim mali tablolara odaklanmaktadır. Ancak bu odaklanma işlem bazında bir odaklanma değildir. Öte yandan dış denetimi yürüten Sayıştay'da kamu muhasebesi konusunda yeterli bir altyapı sahip değildir ve bu güne kadar muhasebe denetimi konusuna çok ciddi bir eğilimi de olmamıştır. Kamu hesaplarına güvence vermek diğer tüm denetimlere taban oluşturan önemli bir fonksiyon olduğundan bu bağlamda kamu muhasebesinin tamamına Maliye Bakanlığının güvence vermesi önemli bir konudur.

8- Uygulama aşamasına geçildiğinde iç denetçi atanmasının fayda/maliyet değerlendirmesi bakımından rasyonel olmadığı birimler olacaktır. Küçük kurumlar, belde ve küçük belediyeler gibi. IIA Standartlarına göre iç denetimin dışarıdan temin edilmesi mümkündür. **(Standart ve Uygulama Örneği 1210.A1)** Bu bakımdan bu ünitelerde iç denetimin Maliye Bakanlığınca yürütülmesi söz

<sup>3</sup> Muhasebat Kontrolörlerince hazırlanan "Ülkemizdeki Denetim Elemanlarına İlişkin Genel Bilgiler Ve Uluslararası Uygulamalar Işığında Teftiş – İç Denetim İlişkisi" adlı Rapordan özetlenmiştir.

konusu olacaktır. Maliye Bakanlığı denetim elemanlarının bu fonksiyonu karşılayabileceği düşünülmüş müdür?

#### IV – ÜLKEMİZDEKİ YOLSUZLUKLARIN NEDENLERİ

**Ülkemizdeki en büyük yolsuzluk, ehil olmayan, liyakatsiz memurların üst görevlere getirilmesidir.** Bu kişiler mevzuatı bilmemekte, dolayısıyla mümkün olduğunca iş yapmaktan ve sorumluluktan kaçınmakta, buna mazeret olarak da müfettişleri göstermektedir. Yetkili makam ve mercilerce çıkarılmış ve yürürlüğe konulmuş, mevzuata uygun olarak yapılan işlerle ilgili olarak müfettişlerin suç ve sorumlu araması veya işe engel olması mümkün değildir. Yürürlükteki mevzuat, çağdışı kalmış, işleri formalitelere boğmuş ve yürümesine engel olmakta ise, bunların yeniden düzenlenmesi de müfettişin yetkisinde değildir. Kaldı ki, bu tür mevzuat hükümlerinin değişmesi için müfettişler raporlarında sürekli olarak gerekli önerilerde de bulunmakta; ama idare bunları yeterince dikkate almamaktadır.

Çağdışı kalmış, bürokrasiyi artıran mevzuatın değiştirilmemesinde, bilgisizlik ve sorumluluktan kaçınmanın yanısıra, zaman zaman bulunduğu makamdan menfaat temin etme gibi düşünceler de rol oynamaktadır. Bu tür mevzuatın yürürlükte kalması sayesinde, iş sahipleri rüşvet vermeye zorlanmaktadır.

**Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunda da yer verildiği üzere ülkemizde yaşanan yolsuzlukların nedenlerini;**

1. Gözü doymaz bazı işadamları ile kötü niyetli ve ahlaksız bazı bürokratların ve bazı siyasilerin yasalara aykırı biçimde bir çıkar birliği oluşturmaları,
2. Bu işbirliğinin sonucu olarak, "**devleti soyarak iş yapma alışkanlığını**" meslek edinen bir kültürün bazı çevrelerde yerleşmesi ve yaygınlaşması,
3. Devletin kaynaklarını çıkar aracı olarak gören bu çevrelerle, bürokrasinin içli-dışlılığı - karşılıklı çıkar birlikteliğine yönelik ilişkiler,
4. Siyasetin kamu adına, kendisinin çözmesi gereken bazı işleri, yasadışı faaliyetleri meslek edinen gruplara - çetelere ihale etmesi - çözüm yolunu yer altı dünyasında araması,
5. "**Bugün git yarın gel**" anlayışının egemen olduğu bürokrasi,
6. Farklı yorumlara yol açan - açık olmayan - yasalar ve hukuk kuralları (mevzuat),
7. Kamunun saydam olmaması,
8. Siyasal partilerin finansman arayışları - Siyasal partilerin mali açıdan saydamlaşmaması, yeterince denetlenememesi,
9. Politika yapmanın pahalı maliyeti - Politikacının kaynağı açıklanmayan seçim harcamaları,
10. Kamuda düşük ücret politikası ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan, beceri düzeyi düşük memur çalıştırılması,
11. Ekonomik gerçeklerle bağdaşmayan para cezaları,
12. Yolsuzluğa karşı sağlıklı bir toplumsal kültürün oluşmaması, toplumun duyarsızlığı,
13. Kayıtdışı ekonominin varlığı - etkisi ve yüksek gücü,
14. Yasaların yetersizliği, yargının ağır çalışması, yolsuzluk ve rüşvet olaylarını kovuşturmada yetersizlik,
15. Yasalarla getirilen aflar,
16. Ceza ve usul yasalarından kaynaklanan olumsuzluklar ve cezaların caydırıcılığını yitirmesi,
17. Bilirkişilik müessesesinin güvenilir olmaktan çıkması,
18. Kamuoyuna yansıyan bazı iş ve işlemlerin denetimden ve yargıdan kaçırılması,
19. Teftiş ve denetim raporlarının yönetimlerce uygulamaya konulmaması,

Şeklinde sıralamak mümkündür.

Bütün bu nedenleri göz ardı ederek yolsuzluğun önlenememesini denetim elemanlarına yüklemek, insaf, vicdan ve ülke gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

## V – MERKEZ DENETİM ELEMANLARINA İLİŞKİN BİLGİLER<sup>4</sup>

### A- Merkez Denetim Elemanlarının Öğrenim Durumlarına Göre Tasnifi

Eğitim; bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan, ekonomik kalkınmayı destekleyen, kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasını sağlayan ertelenemez ve vazgeçilemez çok önemli bir süreçtir.

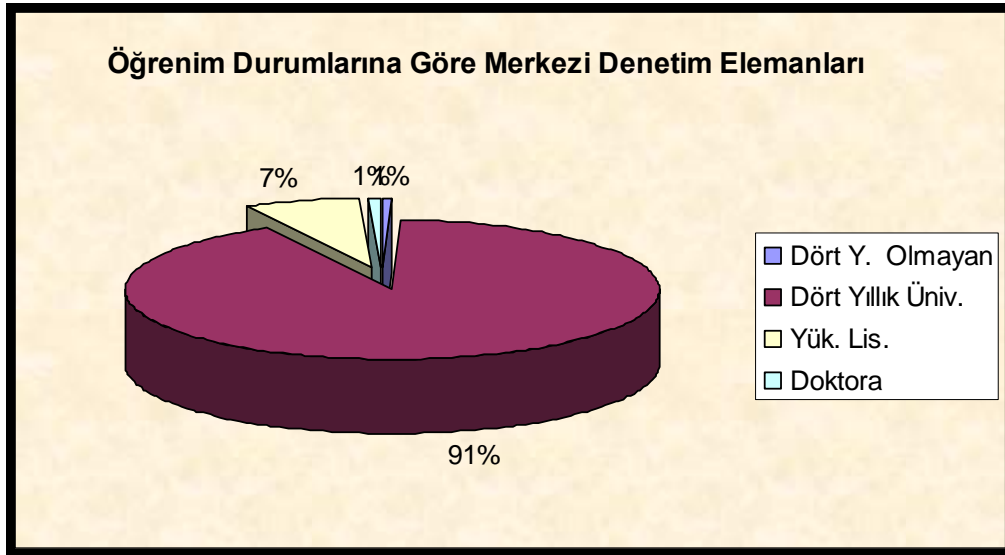
Bunun içindir ki, bir ülkenin eğitim sistemi, o ülkenin kendisini nasıl tanımladığının ve kendisine nasıl bir gelecek hazırladığının en önemli göstergesidir.

Küreselleşmenin oluşturduğu yeni dünya düzeninde; yeni arayışlar, yeni yapılanmalar ile hızlı bir değişim oluşmaya başlamıştır. Bu hızlı değişim ve gelişim sürecinin iş alanlarına ve mesleklere yansımalarının gereği olarak, eğitimdeki klasik tür ve kademelendirme anlayışı, yerini yeni teknolojilere göre programlar belirleme yaklaşımına bırakmıştır.

Bu nedenle, en gelişmiş ülkeler bile eğitim sistemlerini sürekli geliştirme ve eğitimde niteliği yükseltme arayışı içine girmişlerdir.

Bilgiyi insanlar kullanır; kullanabilmek için öğrenmeleri gerekir. Eğitim insanlara bir yandan bilgi verirken bir yandan da bilgi üretme, anlama ve yorumlama yeteneği kazandırır. Toplumun üyelerine verilen eğitim, insan sermayesine yapılan bir yatırımdır; çünkü eğitim sayesinde insanlar ömür boyunca daha üretken olurlar.

Aşağıdaki tabloda Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerde Denetim Elemanlarına İlişkin Öğrenim Bilgileri yer almaktadır.



Merkez denetim elemanlarının öğrenim durumları itibariyle dağılımına baktığımızda; yukarıda gösterilen tabloda da görüleceği üzere 22 kişinin 4 yıldan daha az süreli eğitim düzeyine sahip olduğu, 3.220 kişinin 4 yıllık üniversite mezunu olduğu, 246 kişinin yüksek lisans düzeyinde eğitim gördüğü ve 29 kişinin ise 4 yıllık üniversite eğitimi sonrasında doktora yaptığı görülmektedir. Denetim

<sup>4</sup> Muhasebat Kontrolörlerince hazırlanan “Ülkemizdeki Denetim Elemanlarına İlişkin Genel Bilgiler Ve Uluslararası Uygulamalar Işığında Teftiş – İç Denetim İlişkisi” adlı Rapordan özetlenmiştir.

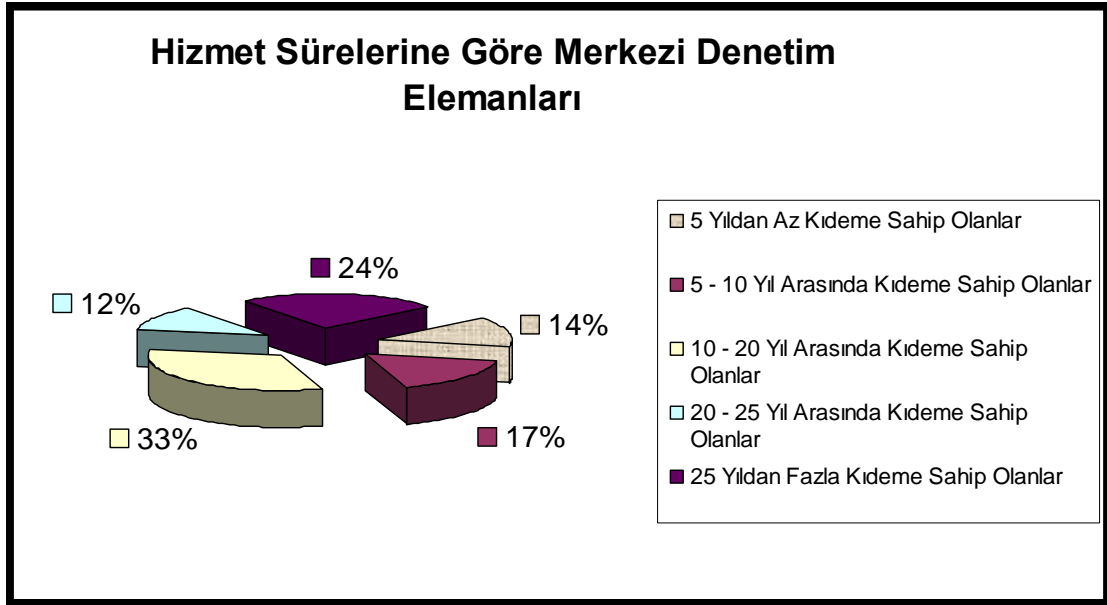
elemanlarının büyük bir çoğunluğunun (yüzde 91) 4 yıllık üniversite eğitimine sahip olduğu dikkat çekmektedir.

Ülkemizde eğitim düzeyi maalesef çok yüksek değildir. Türkiye'de 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre, altı ve daha yukarı yaşta 59.859.243 kişi yaşıyor. Nüfusun % 12,7'si okuma-yazma bilmezken, okuma- yazma bilip bir okul bitirmeyenlerin oranı % 21,5. Bu iki grup dikkate alındığında nüfusun % 30'unun diploması yok. İlkokul bitirenlerin oranı % 37; ortaokul ve dengi meslek okulu bitirenlerin oranı % 10.1, lise ve dengi okul bitirenler % 13,4; üniversite mezunu oranı ise sadece % 5,3. Bu nedenle merkez denetim elemanlarının öğrenim durumları itibarıyla ülkemizdeki en seçkin gruplardan bir tanesi olduğunu söylemek mümkündür.

#### **B- Merkez Denetim Elemanlarının Hizmet Sürelerine (Kıdemlerine) Göre Tasnifi**

Merkez denetim elemanlarının hizmet sürelerine göre tasnifi aşağıdadır.

<b>Hizmet Sürelerine Göre Merkez Denetim Elemanları</b>	
□ 5 Yılden Az Kıdeme Sahip Olanlar	486
□ 5 - 10 Yıl Arasında Kıdeme Sahip Olanlar	605
□ 10 - 20 Yıl Arasında Kıdeme Sahip Olanlar	1143
□ 20 - 25 Yıl Arasında Kıdeme Sahip Olanlar	429
□ 25 Yılden Fazla Kıdeme Sahip Olanlar	854



Merkez denetim elemanlarının hizmet süreleri (kıdemleri) itibarıyla dağılımına baktığımızda; yukarıda gösterilen tabloda da görüleceği üzere 486 kişinin hizmet süresinin (0-5), 605 kişinin hizmet süresinin (5-10), 1.143 kişinin hizmet süresinin (10-20), 429 kişinin hizmet süresinin (20-25) yıl arasında ve 854 kişinin hizmet süresinin ise 25 yılın üzerinde olduğu tespit edilebilmiştir. Bu tespitlerden denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunun 10-20 yıl arasında bir hizmet süresine sahip olduğu görülmektedir.

#### **C- Merkez Denetim Elemanlarının Özlük Hakları**

Gerek yapmış oldukları kariyer, gerekse görevin niteliği ve zorluğu açısından kendileri ile kıyaslanamayacak görevlerde bulunan kamu görevlilerinin, kimi kurumlarda denetim elemanlarının birkaç katı fazla maaş alması çözümlenmesi gereken diğer bir önemli husustur. Bu ise eşit işe eşit ücret ilkesine aykırı olduğu gibi, aynı zamanda da bilginin ve kariyer yapmanın cezalandırılmasıdır.

Denetim elemanlarının özlük haklarındaki gerilemenin daha iyi görülebilmesi açısından, Ülkemizdeki bazı kamu görevlilerinin maaşları 2001 Ekim – 2006 Ekim dönemleri taban alınarak karşılaştırmaya tabi tutulmuştur. Taban alınan kamu görevlilerinin 2001 Ekim ve 2006 Ekim dönemi maaşları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Unvanı	2006 Ekim Maaşı	2001 Ekim Maaşı	Artış Yüzdesi
1.Sınıfa Ayrılmış Hâkim Savcı	4003	1572	154,64
Maliyede Genel Müdür	3750	1992	88,25
Vali	3570	1639	117,82
1. derece Adalet Müfettişi	3362	1136	195,95
1.derece Hâkim Savcı	3360	776	332,99
1. derece Mülkiye Müfettişi	3199	919	248,10
Teftiş Kurulu Başkanı	3037	1599	89,93
8.derece Hâkim	2909	581	400,69
1. derece Maliye Müfettişi	2730	1336	104,34
1.derece Kaymakam	2296	1154	98,96
8. derece Maliye Müfettişi	1850	1006	83,90
8.derece Hâkim Savcı	1772	581	204,99
7.derece Kaymakam	1593	797	99,87
1. derece Bayındırlık Müfettişi	1950	1099	77,43
1. derece Maliyede Uzman	1753	735	138,50
1. derece Polis Memuru	1358	465	192,04
8. derece MEB Müfettişi	1050	554	89,53

Yukarıdaki tablolardan da görüleceği üzere; önceki dönemlerde en yüksek özlük rejimlerinden birine sahip olan ve öylede olması gereken denetim elemanlarının gelinen noktadaki maaşları görece çok gerilemiştir. Bazı mesleklerdeki artış oranı % 400'lere varırken, Denetim Elemanlarında bu oran % 100'lere ulaşmamaktadır. Bu durum daha önceleri okulların en başarılı ve bilgili öğrencilerinin rağbet ettiği, idarenin işleyişine ışık tutma, yolsuzlukla mücadele ve devlete üst düzey eleman yetiştirme fonksiyonunu ifa eden Denetim Elemanlığını istenen ve arzulanan meslekler olmaktan çıkarmaya başlamıştır.

Denetim hizmetleri sınıfında yer alan kamu personelinin özlük haklarının özellikle mesleğe ilk giriş yıllarında diğer tüm kamu görevlilerinin üzerinde olduğu söylenebilir. Kanun koyucu denetim hizmetleri grubunda çalışan kamu personeline özel bir önem atfederek başarılı ve seçkin personelin denetim hizmetleri sınıfında görev almasını cazip kılacak bir personel rejimine tabi tutmuştur.

Ancak, son yıllarda çeşitli kurumların ve çeşitli meslek mensuplarının özlük hakları diğerlerinden bağımsız olarak düzenlenmiş ve çeşitli maaş artışları sağlanmıştır. Denetim elemanları bu sürecin tamamen dışında kalmış ve özlük hakları diğer birçok meslek grubuna göre görece olarak geriletilmiştir.

## **VI – DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARINA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında en temel unsurlardan biri sağlıklı bir denetim sistemidir. Bunun yanı sıra denetim, adaletin dağıtımında ilk basamaktır. Bu nedenle, denetimin yukarıda belirtmiş olduğumuz sorunlarının acilen giderilerek sağlıklı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bu amaçla, öncelikle denetim elemanlarının çalışma bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir. Buna ilişkin sistemin detaylarının, denetim elemanlarının üye olduğu derneklerin temsilcileri, Teftiş ve denetim birimi temsilcileri ve idare temsilcilerinden oluşacak bir komisyonca belirlenmesi uygun olmakla birlikte, yapılacak düzenlemelerde, denetim elemanının işe alınması, görevinde yükselmesi, özlük hakları ve görevini yürütmesi sırasında bağımsız hareket etmesini sağlayacak düzenlemelere mutlaka yer verilmelidir.

Denetim elemanlarınca düzenlenen raporların uygulanması konusunda amirin takdiri yerine daha somut kurallar getirilmeli, görevini gereği gibi yapmayan, tarafsızlığını yitiren veya kötüye kullanan denetim elemanlarına da ağır yaptırımlar uygulanmalıdır.

Bir kurumun birçok denetim birimi tarafından denetlenmesi yerine, çalışma bağımsızlığı sağlanmış bir birim tarafından denetlenmesi esasına göre düzenleme yapılması zaman ve iş gücü kaybını önlediği gibi, çalışanların da gereksiz yere tedirgin olmasını önleyecektir.

5018 sayılı Yasa ile getirilen ve çalışma bağımsızlığı olmayan iç denetçilik müessesesi, denetimde mükerrerliğe de yol açacağından, söz konusu Yasa ile iç denetçiye verilen görevler, kurumun denetlenmesi ile görevli denetim birimine gördürülmek suretiyle bu sakınca giderilmelidir.

Denetimsiz alan bırakılmamalı, her kurumun düzenli olarak denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu arada performans denetiminin yapılabilmesi için idare tarafından gerekli kriterler tespit edilerek denetim birimlerine verilmelidir.

Denetim elemanlarının gerek yapmış oldukları kariyer, gerekse görevin niteliği ve zorluğu açısından kendileri ile kıyaslanamayacak görevlerde bulunan kamu görevlilerinin, kimi kurumlarda denetim elemanlarının birkaç katı fazla maaş alması şeklindeki, çalışmayı, bilgiyi ve kariyer yapmayı cezalandırıcı sistem düzeltilmelidir.